

Núm. 33 / Curs 2014-2015

**La cooperació entre la UE i els EUA en la lluita contra el  
terrorisme internacional i el seu impacte en les polítiques  
de la UE**

**Natàlia Segura Raventós**

**QUADERNS DE RECERCA (Bellaterra)**

**MÀSTER UNIVERSITARI EN INTEGRACIÓ EUROPEA**

**Núm. 33**  
**Curs 204-2015**

© Facultat de Dret (Universitat Autònoma de Barcelona)

© Natàlia Segura Raventós

**ISSN 2014-153X**

**Coordinadora de la col·lecció: Dra. Susana Beltran Garcia, Universitat Autònoma de Barcelona**  
**[Susana.Beltran@uab.es](mailto:Susana.Beltran@uab.es)**

Aquesta col·lecció recull una selecció d'investigacions dutes a terme per estudiants del Màster Universitari en Integració Europea. Previ a la seva publicació, aquests treballs han estat tutoritzats per professors amb grau de doctor de diverses especialitats i han estat avaluats per un tribunal compost per tres docents distints del tutor.

Les llengües de treball son castellà, català, anglès i francès

Esta colección recoge una selección de investigaciones realizadas por estudiantes del Máster Universitario en Integración Europea. Previo a su publicación, los trabajos de investigación han sido tutorizados por profesores con grado doctor de diversas especialidades y han sido evaluados por un tribunal compuesto por tres docentes distintos del tutor.

Les langues de travail son catalán, castellano, inglés y francés

This collection includes a selection of research by students of Master in European Integration. Prior to publication, the research papers have been tutored by teachers of with various specialties doctor degree and have been assessed by a commission composed of three different teachers tutor.

Working languages: Catalan, Spanish, English and French

Cette collection comprend une sélection de recherches par des étudiants de Master en intégration européenne. Avant la publication, les travaux de recherche ont été encadrés par des enseignants docteurs de diverses spécialités et après ont été évaluées par un tribunal composé de trois professeurs différents du tuteur.

Langues de travail: catalan, castillan, anglais et français

---

# LA COOPERACIÓ ENTRE LA UE I ELS EUA EN LA LLUITA CONTRA EL TERRORISME INTERNACIONAL I EL SEU IMPACTE EN LES POLITIQUES DE LA UE

---

Autora: Natàlia Segura Raventós

Màster Oficial en Integració Europea,  
UAB, edició 2014-2015

Tutor: Dr. Alfonso González Bondia

---

**RESUM/RESUMEN/ABSTRACT:** "En els propers dies, setmanes i mesos, els Estats Units i la Unió Europea treballaran en col·laboració i en una àmplia coalició per combatre el mal del terrorisme". Aquest va ser el primer compromís polític per escrit de la UE i els EUA després del 9/11. Però, com va acabar afectant aquesta col·laboració a les polítiques antiterroristes de la Unió Europea? Aquesta és la principal pregunta que intento respondre en el present treball a través de l'anàlisi de l'evolució de les principals àrees de cooperació i el diàleg entre aquests dos actors.

**KEYWORDS:** Unió Europea, Estats Units d'Amèrica, terrorisme internacional, lluita contra el terrorisme, cooperació bilateral.

## ÍNDIX

1.	Introducció .....	1
2.	La cooperació judicial i policial .....	5
2.1.	Evolució.....	5
2.2.	Obstacles en la cooperació.....	8
2.3.	Impacte en les polítiques de la UE.....	10
3.	La cooperació en l'àmbit del control de fronteres i la seguretat en el transport .....	10
3.1.	Evolució.....	10
3.2.	Obstacles en la cooperació.....	15
3.3.	Impacte en les polítiques de la UE.....	16
4.	La cooperació en la lluita contra el finançament del terrorisme.....	18
4.1.	Evolució.....	18
4.2.	Obstacles en la cooperació.....	22
4.3.	Impacte en les polítiques de la UE.....	23
5.	Conclusions.....	25
	BIBLIOGRAFIA.....	28

## 1. Introducció

L'objectiu del present treball és analitzar la cooperació entre els Estats Units i la Unió Europea en la lluita contra el terrorisme a partir del 2001 per establir en quina mesura els EUA han influenciat en les polítiques europees contra el terrorisme. Pel que fa a la metodologia de treball, faré un anàlisi temàtic dels principals àmbits en els quals tots dos actors han col·laborat més intensament -judicial i policial, control de fronteres i transport, i finançament del terrorisme-, basant-me en la documentació disponible de les institucions estatunidenques i europees, la literatura acadèmica al respecte i els articles de premsa. Si bé hi ha hagut altres àmbits de cooperació, com per exemple la gestió de crisis, els principals acords signats en la lluita contra el terrorisme corresponen als àmbits mencionats anteriorment. A més, la majoria d'acadèmics especialitzats en aquesta matèria destaquen aquests àmbits en les seves investigacions.

En primer lloc, per afrontar aquest anàlisi cal posar sobre la taula el problema de la definició de *terrorisme*, un concepte complex i ambigu que després dels atacs de l'11-S ha generat una àmplia literatura al respecte. La falta de consens acadèmic s'atribueix en gran part al fet que és un concepte instrumentalitzat i fortament polititzat (Schinkel 2009:117). No és objecte del present treball determinar una definició de terrorisme i per tant, donat l'objecte d'estudi, utilitzaré com a referència les definicions dels dos actors analitzats.

Malgrat que a Llei Federal dels EUA té multitud de definicions i descripcions de terrorisme, una de les més significatives i la que serà utilitzada en el present anàlisi és la definició de "terrorisme internacional" del títol 18 apartat 2331 del Codi dels EUA (Young 2011: 76-77). Segons aquesta el terrorisme internacional s'identifica amb aquelles activitats violentes (o perilloses per a la vida humana) que constitueixen un crim als EUA que semblen destinades a "(i) *to intimidate or coerce a civilian population*; (ii) *to influence the policy of a government by intimidation or coercion*; or (iii) *to affect the conduct of a government by mass destruction, assassination, or kidnapping*;" i que succeeixen principalment fora de la jurisdicció territorial dels EUA (Codi dels Estats Units, edició 2006, suplement 3, títol 18). La legislació estatunidenca

distingeix entre terrorisme internacional i terrorisme domèstic que, a diferència de l'anterior, es produeix principalment dins de la jurisdicció dels EUA.

La Decisió Marc del Consell de la UE sobre la lluita contra el terrorisme del 2002 harmonitza les legislacions dels Estats Membres i reconeix el terrorisme com un delictes especial quan aquest pugui lesionar greument un país o una organització internacional amb la finalitat de: *“intimidar gravemente a una población, obligar indebidamente a los poderes públicos o a una organización internacional a realizar un acto o abstenerse de hacerlo, o desestabilizar gravemente o destruir las estructuras fundamentales políticas, constitucionales, económicas o sociales de un país o de una organización internacional”* (Decisió Marc del Consell de la UE, 2002; Argomaniz 2010: 129). La Decisió cobreix els actes de terrorisme perpetrats en el territori de la UE i distingeix tres tipus de delictes: terroristes (article 1), relacionats amb la pertinença a un grup terrorista (article 2) i relacionats amb activitats terroristes (article 3). L'article 4 també especifica que incitar, ajudar o intentar cometre algun dels delictes mencionats també ha d'estar penat (Dumitriu 2004: 592). Al 2008 el Consell va esmenar el text per incloure l'incitament, reclutament o entrenament per cometre delictes terroristes que no necessàriament s'hagin dut a terme (Dec. 2008/919/JHA del Consell, DOUE L33021).

En segon lloc, es necessària una descripció del marc en el qual es relacionen la UE i els EUA. A nivell multilateral els EUA i la UE mantenen un diàleg polític sobre la lluita contra el terrorisme internacional fonamentalment a través de l'ONU, el G8 i l'OSCE; i un diàleg tècnic a través de xarxes transgovernamentals (Millar 2010: 1-3). Però el gruix de la cooperació es produeix a nivell bilateral, on les relacions de tots dos actors es regeixen per dues declaracions polítiques -la Declaració Transatlàntica del 1990 i la Nova Agenda Transatlàntica del 1995- que estableixen fins a 49 estructures de diàleg a nivell polític i institucional i una cimera anual, on es marquen els temes claus de l'agenda transatlàntica (Comission Review 2004:46-48; veure també la Declaració Conjunta de la Cimera 2014).

Dins d'aquest marc cal subratllar dues estructures de diàleg fonamentals en la cooperació antiterrorista: el “diàleg de justícia” i el diàleg polític sobre fronteres i seguretat en el transport (PDBTS en les seves sigles en anglès). El primer és previ a

l'11-S, reuneix als representats del Departament de Justícia dels EUA i membres de les DG de Justícia i d'Afers Interns (fins al 2010 agrupades en la DG de Justícia, Llibertat i Seguretat), i s'ha vist reforçat amb l'ampliació de competències de la UE en l'àrea de Justícia i Afers d'Interior (JAI). Tanmateix, el Departament de Justícia continua mantenint forts vincles amb els ministeris de justícia i els cossos policials dels Estats membre (*Comission Review* 2004:46-48).

El PDBTS va sorgir al 2004 arrel d'una sèrie de disputes transatlàntiques relacionades amb l'adopció unilateral per part dels EUA d'una sèrie de mesures relacionades amb el control de fronteres i la seguretat en el transport que van afectar els interessos de la UE (Argomaniz 2009: 123-124; Pawlak 2011: 70). El PDTBS hi participen els Departaments de Seguretat Nacional, Justícia i Estat dels EUA i membres de la Comissió, el Consell, la Presidència de la UE i el Coordinador de la lluita antiterrorista, que es consulten abans i després de prendre mesures reglamentàries en aquesta matèria. (*Comission Review* 2004:46-48). Cal mencionar els mecanismes de diàleg entre agències: Europol té dos funcionaris d'enllaç a Washington i els EUA té un oficial de l'FBI, un membre dels serveis secrets estatunidencs a Europol i un oficial d'enllaç a Eurojust (Archick 2014: 7).

A banda del diàleg polític estructural, cal afegir els mandats formals de negociacions d'acords internacionals (Pawlak 2011: 70). Amb el Tractat de Lisboa el Parlament Europeu (PE a partir d'ara) adquireix la capacitat d'aprovar o rebutjar acords que “*se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario*”, abans que el Consell adopti la decisió de celebració de l'acord en qüestió (TFUE/2007, art. 218).

En el pla normatiu, la cooperació entre tots dos actors en la lluita contra el terrorisme internacional s'ha materialitzat majoritàriament en la conclusió d'acords internacionals, però també en declaracions conjuntes i un reglament de la Comissió. De fet, és significatiu que des del 2001 la meitat dels acords internacionals entre la UE i els EUA estiguin vinculats a la lluita contra el terrorisme.



Per últim, per entendre quina posició adopten tots dos actors alhora de cooperar en aquest àmbit cal tenir en compte la política antiterrorista que han dut a terme. D'entrada, tots dos actors parteixen d'una retòrica diferent. La “guerra contra el terrorisme” dels EUA veu el terrorisme com una única amenaça externa que s'ha de combatre principalment amb mitjans militars, mentre que la UE aposta per la “lluita contra el terrorisme”, un discurs que concep l'amenaça com a polifacètica, interna amb algunes dimensions externes i que s'ha d'afrontar per la via de la justícia penal (Baker-Beall 2014: 213).

Les polítiques antiterroristes de la UE han estat principalment internes i han evolucionat seguint una dinàmica reactiva en funció dels atacs terroristes als EUA i a Europa. Entre aquestes destaquen l'impuls de l'espai JAI i d'Europol<sup>1</sup>, la creació d'Eurojust<sup>2</sup>, la lluita contra el finançament del terrorisme, el reforç de la seguretat d'aviació, el control de fronteres i la protecció d'infraestructures. La política antiterrorista de la UE ha comportat un seguit de reptes de cooperació entre els Estats membre i ha posat sobre la taula el problema de la creació d'una intel·ligència europea (Argomaniz 2010: 127-137; Bossong 2012: 60-68, Conclusions del Consell Europeu extraordinari del 22 de setembre del 2001).

Per contra, la política antiterrorista dels EUA s'ha focalitzat en l'acció exterior i ha tingut un fort component militarista. Els atacs de l'11S van suposar l'adopció d'una nova política de seguretat, l'anomenada “Doctrina Bush” (idea que els EUA tenen el dret a garantir la seva pròpia seguretat lluitant contra països que alberguen o donen ajuda a grups terroristes) (Perl 2007: 1). A banda de l'ús de la força militar, també destaca l'ús dels serveis d'intel·ligència i la imposició de sancions econòmiques a països, organitzacions i persones que els EUA consideren que donen suport a grups

---

<sup>1</sup>Agència Policial de la UE que ajuda a les autoritats policials dels estats membre en les seves investigacions proporcionant informació d'intel·ligència, eines i plataformes d'intercanvi d'informació (Web Europol, accedit 15/05/2015).

<sup>2</sup>Unitat de Cooperació Judicial de la UE que ajuda a coordinar investigacions i enjudiciaments entre les autoritats competents dels estats membre (Web Eurojust, accedit 15/05/2015).

terroristes. En l'àmbit de política interior s'han pres mesures dirigides a protegir el territori estatunidenc. No hi ha un consens sobre si l'administració Obama ha suposat un canvi significatiu en la política de seguretat dels EUA (Jackson 2011: 401-402).

Feta l'aproximació a l'objecte d'estudi, procediré a analitzar la cooperació entre la UE i els EUA en la lluita contra el terrorisme. De cadascun dels principals àmbits de cooperació proposats explicaré com ha evolucionat la cooperació, quins han estat els principals obstacles o qüestions problemàtiques i com tot plegat ha impactat en les polítiques antiterroristes de la UE.

## 2. La cooperació judicial i policial

### 2.1. Evolució

L'evolució de la cooperació entre els EUA i la UE en l'àmbit judicial i policial pel que fa a la lluita contra el terrorisme internacional s'ha materialitzat tan en el pla institucional com en el pla normatiu amb la celebració d'un conjunt d'acords.

Fins als anys 90' la cooperació en l'àmbit judicial i policial entre la Comunitat Europea i els EUA era fonamentalment bilateral amb cadascun dels estats. Amb el Tractat de Maastricht i la creació del tercer pilar, l'administració Clinton va mostrar interès per reforçar la cooperació transatlàntica en l'àmbit JAI (Gruszczak & Rakowski 2012: 16-20). Tot i això, durant aquests primers anys d'establiment d'aquest nou àmbit els departaments d'Estat i de Justícia es van sentir frustrats en els seus intents de col·laboració amb la UE (Rees 2011: 398). L'11 de setembre va significar una finestra d'oportunitat per impulsar l'espai JAI i aquesta cooperació.

Malgrat que la UE es va mostrar ràpidament disposada a col·laborar amb els EUA (Conclusions i Pla d'acció de la Reunió extraordinària del Consell Europeu, 21 de setembre del 2001), va ser Washington qui va liderar la cooperació. De fet, abans de la reunió extraordinària del Consell Europeu, els líders de la UE i dels EUA ja s'havien

reunit a Washington, on es van marcar els àmbits de cooperació, entre ells l'àmbit policial i judicial, incloent l'extradició i l'accés policial a informació (Declaració ministerial EUA-UE sobre la lluita contra el terrorisme, 20 de setembre del 2001).

Un bon exemple és la llista de propostes que George W. Bush va dirigir a Romano Prodi per tal que la UE “ajudés als EUA en els seus esforços internacionals per combatre el terrorisme” (Carta de James J. Foster a Romano Prodi, 16 octubre del 2001). Moltes de les propostes ja eren part del pla d'acció de la UE, però la carta mostra clarament quin era el punt de partida de la cooperació per als americans: Europa era un soci de suport (Kaunert 2010: 55).

El primer pas va consistir en una de les necessitats més urgents per als EUA, la cooperació de les seves autoritats policials amb Europol. Ja al setembre del 2001 el consell de la UE va “convidar” al director d'Europol a establir una cooperació informal amb els EUA (Gruszczak & Rakowski 2012: 16-20).

La principal demanda dels EUA en l'àmbit policial es va traduir en el primer acord entre tots dos actors. En poc més de tres mesos el director d'Europol, Jürgen Storbeck i l'ambaixador dels EUA a la UE, Rockwell Schnabel, firmaven el *Agreement between the United States of America and the European Police Office* que buscava sobretot l'intercanvi d'informació estratègica i tècnica sobre crims i terrorisme. L'acord estableix el tipus d'activitats criminals sobre les quals s'aplica l'acord (entre elles les activitats terroristes), les condicions de l'intercanvi d'informació estratègica i tècnica i la identificació d'un punt de contacte entre Europol i les autoritats policials dels EUA. A més, preveia la possibilitat d'assignar un o diversos oficials de cadascuna de les parts a les oficines del seu homòleg, tot i que, de fet, la majoria dels agents secrets dels EUA a Europa treballen en el marc de les seves ambaixades i tenen contactes informals a nivell de la UE (Dubois 2002: 329). Un signe del domini americà en la cooperació policial és que fins l'agost del 2002 no hi va haver un agent d'Europol a Washington, mentre que els EUA ja havien enviat un agent un any abans (Kaunert 2010: 55).

No obstant, l'acord Europol-EUA no contemplava l'intercanvi de dades personals, una qüestió delicada per a la UE que va requerir un any més de negociació. El *Supplemental Agreement between the Europol Police Office and the United States of America on the exchange of personal data and related information* firmat al desembre del 2002, complementa l'acord Europol-EUA per ampliar l'intercanvi d'informació i incloure les dades personals per tal de prevenir detectar, suprimir i investigar determinades activitats criminals. Així, estableix condicions específiques per a l'intercanvi de dades personals entre les dues parts signants de l'acord, en especial pel que fa a les dades que revelin opinions polítiques, religioses, sobre la salut o a la vida sexual d'un individu (Gruszczak & Rakowski 2012: 16-20).

En l'àmbit judicial es va signar un acord similar amb Eurojust, però uns anys més tard donat que l'agència es va crear post 11-S (Decisió 2002/187/ JAI del Consell, 28 de febrer del 2002). El seu propòsit era facilitar la cooperació entre els fiscals europeus i nord-americans contra el terrorisme i altres crims transfronterers. A més, va permetre l'establiment d'un oficial dels EUA a la seu d'Eurojust a la Haia (Archick 2014: 7).

A banda d'aquests acords particulars per coordinar la cooperació de les respectives agències, tots dos actors van voler establir uns pactes més amplis. A l'abril del 2002 el consell JAI dóna un mandat a la Presidència per negociar un acord amb els EUA sobre cooperació judicial en l'àmbit penal, en especial sobre els delictes terroristes. Després d'un any de negociacions en secret, els EUA i la UE van firmar al 2003 el *Acuerdo de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América*, amb el qual les parts es comprometien, de conformitat amb les disposicions establertes, a millorar la cooperació entre tots dos en el context de les relacions d'extradició aplicables entre els Estats membre i els EUA que regeix l'extradició de delinqüents, i el *Acuerdo de asistencia judicial entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América*, amb el qual es comprometien, de conformitat amb les disposicions establertes, a millorar la cooperació i l'assistència judicial recíproca.

L'acord d'extradició va complementar, modernitzar i harmonitzar els existents acords bilaterals entre els EUA i els Estats membres de la UE en matèria d'extradició i, fins i tot, va fer possible per primer cop l'extradició entre els EUA i Bulgària, Malta, Letònia i Romania (Kaunert 2010: 57; MacKenzie 2012: 107). L'acord només permet l'extradició si els EUA garanteixen la no aplicació de la pena de mort, una condició indispensable que va exigir la UE en les negociacions i que Washington va acceptar (Resum Eulex sobre la Decisió 2009/820/CFSP).

L'acord d'assistència judicial recíproca (MLA en les seves sigles en anglès) buscava permetre l'intercanvi d'informació i proves per a l'enjudiciament -tan d'activitats terroristes com de crims transfronterers- i la creació d'equips conjunts d'investigació. A més, va proporcionar un marc per a una major cooperació en relació a la identificació d'informació bancària (Acord d'Assistència Judicial entre la UE i els EUA, 19 juliol del 2003).

Tanmateix, l'acord d'extradició i l'acord MLA no van entrar en vigor fins a finals del 2010 perquè els Estats membre van trigar molt de temps en aprovar-los als seus parlaments nacionals. A més, cal tenir en compte que només nou Estats membres tenien un acord d'assistència judicial recíproca amb els EUA al 2002 (Dubois 2002: 330; Gruszczak & Rakowski 2012: 16-20; Resum Eulex sobre Decisió 2009/820/CFSP; MacKenzie 2012: 106).

## 2.2. Obstacles en la cooperació

L'endarreriment en l'entrada en funcionament del MLA i, en menor mesura de l'acord d'extradició, respon tant a les dificultats d'implementació per part dels Estats membre com a qüestions conflictives que plantejaven els acords.

El primer obstacle s'ha d'emmarcar en el context global de problemes d'implementació del tercer pilar fins al 2009: la Comissió no podia portar als Estats membre davant el Tribunal de Justícia de la UE si fallaven en la transposició de decisions marc o acords

com el MLA. A més, l'acord s'havia d'implementar individualment entre el govern dels EUA i cadascun dels Estats membres, la qual cosa va suposar més temps i més problemes legislatius. Polònia, Xipre i Alemanya van ser els estats que més dificultats van tenir per aprovar el MLA i, fins i tot, en el cas dels dos primers va ser necessària una modificació de les seves constitucions (Kaunert 2010: 56).

L'agenda de cooperació judicial i policial entre els EUA i la UE també presenta un seguit de temes que generen disputes i que, per tant, han suposat un obstacle recurrent en la cooperació entre els dos actors.

La protecció de dades és la principal font de disputes que es repeteix en gairebé tots els àmbits de cooperació entre la UE i els EUA en la lluita contra el terrorisme. Hi ha diferències significatives en els sistemes de protecció de dades europeus i el sistema estatunidenc. Tot i que els sistemes dels estats europeus no són iguals, la majoria tendeixen a protegir les dades personals a priori a través d'una legislació específica. Per contra, els EUA han basat la protecció de dades en un sistema a posteriori. És a dir, són els tribunals els que sancionen un dèficit de protecció de dades en comptes d'un conjunt de lleis que restringeixin la llibertat individual d'informació abans que es produeixi cap intercanvi de dades (Dubois 2002: 331). Així doncs, la UE i els seus Estats membre han partit d'una desconfiança respecte el sistema estatunidenc que ha repercutit en les negociacions amb els EUA.

Entre els temes conflictius específics de l'àmbit policial i judicial destaquen sobretot la pena de mort, els tribunals militars per a terroristes, les transferències extrajudicials i el tractament de sospitosos de terrorisme per part de les autoritats estatunidenques. Aquestes disputes s'han d'emmarcar en els diferents sistemes policials i judicials de tots dos actors i les seves percepcions mútues. Els europeus creuen que els americans tenen un enfocament de mà dura en la seva actuació policial i en el seu codi penal, mentre que els americans veuen el codi penal europeu massa tou (Kaunert 2010: 56) (Dubois 2002: 332). Aquestes friccions van ser especialment importants durant l'administració Bush i s'han diluït parcialment amb la presidència de Barack Obama (Archick 2014: 26-28).

### 2.3. Impacte en les polítiques de la UE

L'amenaça del terrorisme és transnacional i respon a actors no estatals de tal manera que els límits dels estats per fer-hi front s'han posat de manifest. Europa ha sigut l'única regió al món amb una cultura, normes i nivell socioeconòmic suficientment similar com per ser un soci creïble per als EUA en la cooperació policial i judicial, una tasca necessària però difícil (Rees 2011: 393-395).

Així, tots dos actors s'han adonat d'aquesta necessitat de tal manera que la lluita contra el terrorisme ha impulsat el desenvolupament de l'espai europeu JAI i ha reforçat l'actuació de les agències Europol i Eurojust tan per la voluntat de la UE i els seus estats membres com per l'interès dels EUA per tenir un aliat efectiu en aquest àmbit (Kaunert 2010: 51). A més, la UE ha guanyat pes com a interlocutor en la cooperació policial i judicial amb els EUA, de tal manera que ha desenvolupat una dimensió exterior d'aquesta política interna (MacKenzie 2012: 109-10). No obstant, els EUA, amb una visió pragmàtica, continuen mantenint el diàleg i la cooperació bilateral amb les autoritats nacionals europees que continuen tenint competències i gran part de la capacitat operativa en aquest àmbit.

Si bé és cert que els EUA han marcat l'agenda d'aquesta cooperació -ja que els acords principalment pretenen garantir que Washington tingui accés a la seguretat interna europea i no a la inversa-, la UE ha estat capaç com a nou interlocutor de defensar els seus interessos i posicions, com la pena de mort o la protecció de dades, amb un cert èxit.

## 3. La cooperació en l'àmbit del control de fronteres i la seguretat en el transport

### 3.1. Evolució

El caràcter transnacional del terrorisme internacional ha comportat que el control de fronteres i la seguretat en el transport hagi esdevingut l'àmbit de la cooperació entre els EUA i la UE amb l'agenda més farcida. El control de fronteres i la seguretat en el

transport -amb excepció del *Visa Waiver Program* (VWP)- són dues qüestions fortament vinculades i difícilment dissociables.

En l'àmbit estrictament relatiu al control de fronteres el VWP ha estat la qüestió més destacada. Mentre la UE té un marc comú de requeriments per a l'accés de ciutadans estatunidencs sense visa a l'àrea Schengen, els EUA tenen un programa que concedeix aquest tipus d'accés en funció d'unes condicions que s'apliquen país per país. Així, el VWP concedeix a certs estats una visa per un termini curt de temps per viatjar als EUA per negocis o turisme (Archick 2014: 25). Però al 2004, com a resposta a certes veus als EUA que reclamaven més controls, es van establir nous requisits i, entre altres modificacions, es va exigir l'ús d'estàndards biomètrics als passaports (Gilgannon 2006: 48). En conseqüència, la UE va adoptar una nova regulació que harmonitzava les característiques dels passaports per complir amb les exigències del VWP, tot i que no tots els Estats membre gaudeixen dels beneficis del programa (Reglament (CE) n° 2252/2004, DOUE L 385/1; Baldaccini 2008: 34-35).

De fet, les preocupacions post-11S van constituir un obstacle en les negociacions per a l'entrada de nous Estats membre al VWP. Malgrat la introducció de canvis que facilitaven l'entrada de nous Estats membre al juliol del 2007, la UE continua pressionant perquè s'acceptin els que falten: Bulgària, Croàcia, Xipre, Polònia i Romania. L'administració Obama defensa el programa, però arrel del fenomen dels *foreign fighters*, al novembre del 2014 el Departament de Seguretat Nacional va anunciar que els viatgers del VWP serien requerits informació biogràfica addicional (Archick 2014: 25-26).

La cooperació EUA-UE pel que fa a la seguretat en el transport ha sigut força convulsa, tant pel transport de mercaderies com pel de persones. En aquest àmbit trobem disputes pels controls de seguretat als aeroports, pels equipatges dels passatgers o per les càrregues de mercaderies aèries. Ara bé, hi ha dos casos que han marcat aquesta agenda i que analitzaré a continuació: la Iniciativa de Seguretat dels Contenidors (CSI en anglès) i el *Passanger Name Record* (PNR).



Tan el PNR com el CSI, dues iniciatives unilaterals dels EUA post-11-S, van generar una forta controvèrsia a Europa, entre altres raons pel seu potencial impacte econòmic. Al 2011 quatre companyies europees estaven entre les 5 companyies més importants de contenidors, mentre que no hi havia cap estatunidenca entre les 10 primeres (Papa 2013: 82-81). A més, el volum de transport de contenidors d'Europa cap a Amèrica del Nord és major que no pas a la inversa (UNCTAD 2012: 21). En termes de tràfic internacional aeri de passatgers, Europa representa el major mercat, mentre que Amèrica del Nord és el major mercat de transport aeri domèstic (Informe Comissió Europea 2010: 5).

Fins al 2001 uns 12 milions de contenidors arribaven cada any als ports estatunidencs i d'aquests només un 2% eren inspeccionats, un fet que Washington va veure com potencialment perillós per a la seva seguretat. Al gener del 2002 el Departament de Seguretat Nacional dels EUA (DHS en les seves sigles en anglès va llançar la Iniciativa de Seguretat dels Contenidors, que establia criteris per identificar i escanejar els contenidors d'alt risc destinats als ports estatunidencs com a condició d'entrada (Fixa Comissió Europea sobre CSI 2006). Al 2003 es va afegir el requisit d'informar sobre el contingut dels contenidors a l'Oficina de Duanes i Protecció Fronterera dels EUA (CBP en les seves sigles en anglès) 24 hores abans de ser embarcats en un vaixell (MacKenzie 2012: 104-105).

Com a resposta, ràpidament els estats europeus van fer acords bilaterals amb els EUA per mantenir l'accés al mercat estatunidenc. Tot i això, la Comissió va considerar la iniciativa una violació de l'acord de cooperació duanera del 1997 i va veure amenaçada la unió duanera comunitària i la seva pròpia autoritat (Papa 2013: 82-81). La Comissió va portar alguns Estats membre davant del TJUE i va demanar un mandat per negociar un acord amb els EUA. Com que la majoria dels Estats membre ja havien aplicat aquesta regla la Comissió va haver de relaxar les seves postures en les negociacions i al 2004 es va afirmar el *Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre la intensificación y ampliación del Acuerdo de cooperación y asistencia mutua en materia aduanera para incluir la cooperación en materia de seguridad de los contenedores y cuestiones relacionadas*. Aquest preveu l'aplicació del CSI a tots els

ports de la Comunitat Europea que compleixin els requisits pertinents. També estableix un programa de treball per implementar altres mesures com el desenvolupament de normes per a les tècniques de gestió de riscos i la creació d'un grup de treball (MacKenzie 2012: 104-105; Web del SEAE). Al maig del 2012, els EUA i la UE van acordar un reconeixement mutu dels sistemes de control de mercaderies (Decisió del Comitè Mixt de Cooperació Aduanera UE-EE UU del 4 de maig del 2012 en relació al reconeixement mutu del règim de l'Associació de Duanes-Comerç contra el Terrorisme dels EUA i el règim Operador Econòmic Autoritzat de la UE, DOUE L144/44; Nota de premsa Comissió Europea 2012).

Al 2007 es va aprovar una nova legislació als EUA que preveia l'escaneig del 100% dels contenidors abans de l'1 de juliol del 2012. Però tant la Comissió, com fins i tot membres de l'administració Bush i Obama van veure aquest objectiu poc realista i una amenaça per la interrupció del comerç. Així, aquesta legislació ha estat ajornada i no hi ha indicis que finalment s'implementi (Archick 2014: 24-25).

Per últim, cal mencionar la controvèrsia sobre el PNR, iniciada al 2001 quan els EUA van aprovar la *Aviation and Transportation Security Act*, que requeria a les companyies aèries estrangeres accés directe a les seves bases de dades personals de passatgers com a condició d'entrada i sota amenaça d'aplicar multes milionàries. Les companyies europees es van trobar en una delicada situació: si aplicaven la nova llei estatunidenca violaven l'article 25 de la directiva europea de privacitat (Newman 2011: 489; Argomaniz 2009: 123).

Així, la Comissió va negociar i firmar amb el CBP una declaració conjunta al febrer del 2003 en què la Comissió accedia a que les companyies complissin amb els requeriments del CBP per que fa a les dades PNR i demanava a les autoritats de protecció de dades de la UE que no prenguessin mesures coercitives contra aquestes, mentre que els EUA es comprometien a que les dades només serien utilitzades per a l'aplicació de la llei i acceptaven limitar l'accés i l'intercanvi d'informació sensible a altres agències estatunidenques (Comissió Europea, 2003). Les agències de protecció de dades

nacionals, el Grup de Treball de l'Article 29 i el PE es van oposar a l'acord i recolzats per informes d'experts, van criticar els baixos estàndards de protecció de dades dels EUA i la falta d'un mecanisme de control. Després de llargues negociacions, al desembre del 2003 es va tancar el *Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos PNR por parte de las compañías aéreas al Departamento de Seguridad Nacional y Oficina de Aduanas y Protección de fronteras de los Estados Unidos* que establia les condicions per a la transmissió de dades PNR per part de les companyies aèries al CBP. No incloïa l'accés directe a les bases de dades, reduïa de 39 a 34 les categories de dades que es podien transmetre, establia un període tres anys i mig per a la seva retenció, limitava l'accés per investigacions de crim transnacional i terrorisme i establia la supressió de les dades sensibles, auditories conjuntes anuals i una clàusula de renegociació (Newman 2011: 491-492; MacKenzie 2012:101).

Però la coalició crítica no estava satisfeta i el PE va portar l'acord al Tribunal de Justícia de la UE argumentant que aquest violava l'article 8 de la Convenció Europea de Drets Humans. El TJUE va dictaminar que l'acord era contrari a la legislació europea, però per una qüestió de procediment: la Comissió no tenia autoritat per negociar un acord que pertanyia a l'àmbit JAI. Per tant, l'assumpte s'havia de negociar sota el tercer pilar i, irònicament, l'acord va quedar fora del control del PE. Al 2006 es va tancar un acord provisional, el *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos PNR por parte de las compañías aéreas al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos* i un definitiu al juliol del 2007, el *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos PNR por parte de las compañías aéreas al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos (DHS) (Acuerdo PNR 2007)*. Aquest va mantenir l'accés a les dades per petició, però va, ampliar el període de retenció a 15 anys, 8 d'aquests de forma inactiva i va permetre compartir les dades amb un nombre alt d'agències del EUA i serveis secrets estrangers. Tot i incloure un seguit de cartes on s'establien uns acords de protecció de dades, molts dels crítics van opinar que l'acord era pitjor que el que havia anul·lat el TJUE (Newman 2011: 493-495).

El quart acord del PNR va haver de fer front a dos grans canvis: el requisit d'aprovació per part del PE i un reforç de la protecció dels drets fonamentals amb el nou article 6 (1) del TUE (Pfisterer 2012: 124-125). Tot i això a l'abril del 2012, el PE va aprovar el *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de los datos PNR por parte de las compañías aéreas al Departamento de Seguridad Nacional de los Estados Unidos*, que pràcticament era idèntic al segon acord (Eckes 2014: 198). El seu objectiu era establir les responsabilitats de les parts pel que fa a les condicions sota les quals les dades PNR podien ser transferides, processades, utilitzades i protegides. Establia un període de 15 anys de retenció de dades, 5 actiu i 10 inactiu, una sèrie de garanties aplicables a l'ús del PNR, amb una especial menció a les dades sensibles, especifica amb quines intencions el DHS utilitza les dades i permet al DHS compartir les dades entre autoritats governamentals domèstiques. A més, estableix que si les dades de qualsevol individu no s'han tractat complint l'acord, aquest podrà demanar la reparació administrativa i judicial efectiva d'acord amb les lleis dels EUA. El nou paper del PE i la seva major participació en el procés de *policy-making*, podria ser un dels factors explicatius del canvi de posició de l'Eurocampra respecte el nou acord (EuroWire 2010; Ripoll 2014: 580-582).

### 3.2. Obstacles en la cooperació

Tant en el cas del VWP com en el del PNR, les demandes dels EUA comportaven una concessió de dades personals dels ciutadans europeus a les agències estatunidenques. Un cop més els diferents sistemes de protecció de dades personals es van convertir en un obstacle per a la cooperació. Ara bé, a diferència de la cooperació en l'àmbit judicial i policial, en aquest cas es requeria informació de tots els ciutadans que viatgen als EUA, complicant encara més les negociacions. En aquest sentit, el complex mapa institucional en la governança de la privacitat a Europa va reaccionar amb més força en contra de certes concessions als EUA (Newman 2011: 488-489). A més, el fet que els acords EUA-UE afectessin més directament al ciutadà, va generar un ressò mediàtic que, si més no, afegia pressió als negociadors europeus.

Estretament relacionat amb aquesta qüestió trobem el problema dels conflictes d'interessos. El CSI i el PNR potencialment podien afectar dos sectors econòmics molt

importants a Europa, de tal manera que, almenys fins al 2009, es va produir un xoc entre institucions –Comissió i PE- aliades amb grups d'interessos oposats, la indústria aèria i de contenidors i els defensors del dret a la privacitat i a la protecció de dades personals (Newman 2011: 485).

L'adopció de mesures unilaterals per part dels EUA —especialment durant l'època de l'administració Bush— i la prioritització de la cooperació bilateral en alguns casos va dificultar la confiança mútua entre tots dos actors i la defensa col·lectiva dels interessos de la UE (Argomaniz 2009: 133).

Per últim també es pot considerar que el tractat de Lisboa va suposar en part un obstacle en la cooperació ja que el canvi en l'estructura de poder a la UE va obligar tant als EUA com als diversos actors europeus (entre ells els principals grups d'interès) a adaptar les seves estratègies alhora de negociar i cooperar (Ripoll 2014: 580-582).

### 3.3. Impacte en les polítiques de la UE

Els EUA tenen un avantatge estructural en les negociacions gràcies al seu gran mercat i el seu significatiu control regulador sobre mercaderies i immigració (Newman 2011: 485). Això sumat a la imposició de normes de manera unilateral ha comportat que les polítiques europees de control de fronteres i seguretat en el transport hagin estat fortament influenciades pels EUA. És a dir, com defensa Argomaniz, la UE ha esdevingut “*norm-taker*” en aquest àmbit de la cooperació antiterrorista (Argomaniz 2009: 133).

Si ens fixem sobretot en el cas del VWP i el PNR, fàcilment es pot detectar que les decisions estatunidenques han generat noves regulacions o propostes europees. (Baldaccini 2008: 34-35). Destaca sobretot la redacció d'una decisió marc pel Consell per crear un sistema PNR europeu després de firmar el tercer acord PNR amb els EUA. Aquesta iniciativa recolzada per la Comissió, havia d'ampliar una directiva del 2004 sobre dades dels passatgers d'avions per incloure categories d'informació que estaven a

l'acord dels EUA, a més de requerir un període de 13 anys de retenció (5 actius + 8 inactius) i ampliar les agències amb accés a les dades, de tal manera que els passatgers que entressin a la UE fessin front als mateixos procediments que aquells entrant als EUA (Newman 2011: 495-496). Quan el Tractat de Lisboa va entrar en vigor, la Comissió va substituir la proposta d'una decisió marc del Consell per una Directiva. Tot i això, el procediment legislatiu per aprovar aquest text va quedar bloquejat quan el Comitè de Llibertats Civils, Justícia i Afers d'Interior del Parlament va refusar la proposta a l'abril del 2013, qüestionant la seva necessitat i proporcionalitat (Briefing EPRS, 2015).

Ara bé, amb els atemptats de París i el fenomen dels *foreign fighters* la proposició sobre la creació d'un sistema PNR europeu ha ressorgit al 2015 després que el PE s'hagi compromès a treballar per finalitzar la directiva a finals d'any (Briefing EPRS, 2015). Tot i que l'actual proposta planteja un sistema que amb més mesures per complir amb la protecció de dades personals que el sistema estatunidenc, no s'ha d'oblidar que aquesta política és hereva de l'*Aviation and Transportation Security Act*.

Tanmateix, cal mencionar que el cas del CSI suposa una excepció parcial al paper de la UE com a *norm-taker*. Malgrat que durant 10 anys les companyies de containers van haver de complir amb uns requisits especials si volien transportar als EUA, la UE ha sigut capaç de superar aquesta imposició.

Pel que fa a la protecció de dades, amb els successius acords del PNR no es va emetre cap decisió per part de la Comissió sobre el caràcter adequat de la protecció d'aquestes transferències. No obstant els legisladors europeus van considerar que el propi acord ja oferia un nivell adequat de protecció de dades (Manual FRA, 2014). No és objecte d'estudi d'aquest treball valorar fins a quin punt la cooperació amb els EUA en aquest àmbit ha suposat un empitjorament global de la protecció de dades dels ciutadans de la UE, però l'anàlisi realitzat permet afirmar que puntualment (entre febrer i desembre del 2003) no s'ha aplicat la directiva europea de privacitat en l'intercanvi de dades PNR amb els EUA.

## 4. La cooperació en la lluita contra el finançament del terrorisme

### 4.1. Evolució

Els grups terroristes transnacionals es financen a través d'activitats legals i il·legals utilitzant sistemes financers formals i informals, de tal manera que detectar el finançament del terrorisme és una tasca extremadament complicada que requereix una acció col·lectiva i poc visible al públic en general (Clunan 2006: 570) (Wesseling i de Goede 2014: 10).

Bàsicament existeixen tres mecanismes per lluitar contra el finançament del terrorisme: un marc multilateral per establir estàndards i forçar als estats a lluitar en aquesta causa, congelar bens de persones i entitats terroristes, i utilitzar els serveis d'intel·ligència. Els EUA i la UE han cooperat amb canvis d'intensitat en aquests tres mecanismes al llarg de la dècada dels 2000's.

En primer lloc, tots dos actors cooperen en fòrums globals com l'ONU i la *Financial Action Task Force*. La FATF va ser creada pel G7 al 1989 per combatre el blanqueig de capitals mitjançant l'establiment d'estàndards internacionals. Tot i que abans de l'11-S ja s'havia involucrat en la lluita contra el finançament del terrorisme, els atacs van impulsar la seva acció en aquesta àrea (Archick 2014: 9; Heng i McDonagh 2008: 553-553). La UE ha jugat un paper clau en la creació d'aquest marc necessari per a la cooperació internacional en la lluita contra el finançament del terrorisme, mentre que els EUA l'han utilitzat quan han volgut pressionar a determinats estats (Heng i McDonagh: 570; Clunan 582).

Les designacions de llistes de persones o entitats terroristes amb la intenció d'imposar sancions de caire econòmic són complexes, tenen un marge d'ambigüitat important i s'estructuren de manera diferent a la UE i als EUA (Beck i Miner 2013: 838-840). Segons Clunan, durant els primers mesos després de l'11-S la UE va seguir les designacions que marcava Washington. Però després de diversos errors en aquestes designacions i l'extensió de la percepció que responien a interessos de política interior,

Brussel·les va preferir utilitzar les designacions de la ONU com a referència (Clunan 2006: 580).

Archick assegura que des del 2001 funcionaris dels EUA i de la UE han treballat junts per reduir les diferències entre les llistes (Archick 2014: 11-12; Bulloch 2011: 98). En aquest diàleg la principal desavinença ha estat sobre qui ha de ser designat com a terrorista. En particular, els EUA van exercir una pressió destacable sobre la UE per tal que inclogués a la llista comuna de terroristes a Hezbollah. Malgrat les divisions internes dins la UE sobre aquesta qüestió, un atac a Bulgària al 2012 vinculat a Hezbollah i la detenció d'un dels seus operatius a Xipre que planejava atacar turistes van impulsar la inclusió de la branca militar de Hezbollah a la llista al 2013. De fet, després dels atacs els EUA van augmentar la pressió a les institucions europees perquè fessin aquesta designació (Archick 2014: 11-12).

Ara bé, assenyalar terroristes i congelar els seus bens va ser una estratègia en part fallida, i a partir sobretot del 2002 els EUA van començar a apostar amb més força per l'estratègia d'intel·ligència, és a dir, "seguir els diners" (Clunan 2006: 594). En aquesta estratègia els EUA van veure que la col·laboració amb la companyia europea SWIFT era essencial.

SWIFT és una companyia belga responsable de facilitar transferències bancàries i missatgeria financera arreu del món. La companyia és responsable gairebé del 80% de les transferències electròniques mundials que inclouen dades personals del pagador i del beneficiari (MacKenzie 2011: 107; Kierkegaard 2011: 453). Al 2001 els EUA van llançar un programa, el *Terrorist Finance Tracking Program*, que incloïa l'emissió de citacions administratives per accedir a les bases de dades dels proveïdors de serveis financers (Pfisterer 1173). Així, SWIFT es va veure obligada a cooperar perquè tenia un centre a Virginia on hi havia un mirall de les dades europees. Aquest programa es va



mantenir més o menys en secret<sup>3</sup> fins que al juny del 2006 el *New York Times* va publicar que SWIFT havia permès als EUA accedir a dades bancàries europees (MacKenzie 2011: 107; Wesseling i de Goede 2014: 13).

Al 2009 SWIFT va traslladar el servidor amb dades europees de Virginia a Suïssa, la qual cosa va fer necessari que els EUA demanessin les dades a Europa i, per tant, firmar un acord entre la UE i els EUA. Així doncs, l'acord havia d'establir les condicions d'accés a les dades bancàries personals en els servidors de SWIFT per part de les autoritats estatunidenques. La particularitat d'aquestes negociacions és que es van haver de fer en dues rondes per l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, un canvi en la base jurídica de l'acord. El nou Tractat estableix que el Parlament havia d'aprovar prèviament acords que es referissin a àmbits en els quals s'aplica el procediment legislatiu ordinari (TFUE/2007, art. 218; Ripoll 2014: 574; MacKenzie 2011: 107).

El 30 de novembre del 2009, just un dia abans de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa, es va tancar el *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo*, un acord provisional que pretenia assegurar la protecció de dades personals transferides a les autoritats competents dels EUA amb el propòsit de prevenir, investigar, detectar i jutjar casos de terrorisme o de finançament del terrorisme. L'acord estableix el compromís de concloure un acord de llarga durada un després de l'entrada en vigor del Tractat de Lisboa (Web SEAE).

Les diferències entre el Consell, la Comissió i el PE sobre el procediment d'aprovació d'aquest acord i sobre el seu contingut van comportar una renegociació de l'acord provisional, rebutjat al febrer del 2010 pel PE. Mentre que el primer acord va ser negociat per la Presidència del Consell, en aquest cas va ser la Comissió qui va liderar

---

<sup>3</sup> Kierkegaard insinua que les institucions europees coneixien el programa perquè el Banc Central Europeu estava al comitè de supervisió de SWIFT, però la resta d'acadèmics descriuen el programa com a "secret".

les converses amb la participació del PE. Un segon acord del SWIFT va ser acceptat pel PE al juliol del 2010, el *Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo* (Ripoll: 576; MacKenzie: 108; Wesseling i de Goede 2014: 16-17).

Si comparem els dos acords, clarament es pot veure que el segon introdueix canvis significatius en les condicions de les transferències de dades. Ja al preàmbul es reconeixia més àmpliament la importància de la protecció de dades i la seguretat en els procediments. Però també s'introdueixen canvis en el procediment de transferència de les dades bancàries. Si en el primer acord els EUA havien de sol·licitar a les autoritats dels Estats membre les dades en qüestió, en el segon acord s'envia una sol·licitud directament al proveïdor en qüestió i una còpia a Europol. L'agència europea verifica i dóna el vistiplau a la transferència. D'altra banda, s'amplien i es reforcen les garanties i els controls relatius a la protecció de dades personals. S'estableix un supervisor independent i una clàusula que exigeix la supressió de dades per part del departament del tresor si han estat captades de manera impròpia o sense causa justificada (Pfisterer 2010: 1180-1187)

Tot i les millores, part del PE continua insatisfet amb determinades provisions de l'acord i amb com s'està aplicant aquest. En concret ha aixecat crítiques al fet que Europol ha tingut dificultats per garantir les normes de protecció de dades, tal i com estan establertes a l'acord, i pels conflictes d'interessos dins del grup supervisor (Wesseling i de Goede 2014: 18).

Un nou capítol en les relacions entre aquests dos actors es va obrir amb les revelacions d'Eduard Snowden al 2013 que apuntaven a una vigilància massiva a través de SWIFT. La comissaria d'afers interns Cecilia Malmström va declarar al Comitè de Llibertats Civils, Justícia i Afers d'Interior que si les revelacions eren certes podria "constituir un trencament de l'acord". Tot i això, després es va retractar i va assegurar que creia que la

NSA no havia accedit a les dades SWIFT de manera massiva. No obstant, l'Eurocambra va demanar la suspensió de l'acord a l'octubre del 2013 (RSP 2013/2831; Wesseling i de Goede 2014: 8).

#### 4.2. Obstacles en la cooperació

Els tipus d'obstacles en la cooperació entre els EUA i la UE en la lluita contra el finançament del terrorisme es poden dividir en institucionals o de procediment, d'estratègies i de contingut (Ripoll 2014: 575).

L'entrada en vigor del Tractat de Lisboa al 2009 va condicionar clarament els dos acords SWIFT. El Consell i la Comissió es van afanyar a tancar el primer acord provisional amb els EUA per tal d'evitar que el PE l'anul·lés. Aquest fet va crear friccions amb el Parlament que el va rebutjar uns mesos després de la signatura, forçant la renegociació de l'acord. Així, tant les institucions europees com les estatunidenques van haver de fer canvis en els seus mecanismes de diàleg per introduir al Parlament en les noves negociacions, una participació de caire informal que va més enllà dels tractats. Aquests canvis institucionals també han tingut repercussions en el contingut de l'acord (Ripoll 2014: 580-582).

Alhora de cooperar en la lluita contra el finançament del terrorisme han existit discrepàncies entre tots dos actors (i dins de la UE) pel que fa al debat sobre com fer-hi front. Mentre que els europeus en general han emfatitzat una aproximació multilateral, els EUA han adoptat una posició més pragmàtica. A més, l'aposta de Washington per la designació i congelació de bens de persones i entitats terroristes durant els primers mesos després de l'11S va trobar resistència a la UE. (Clunan 2006: 594; Kierkegaard 2011: 453).

Pel que fa a les discrepàncies de contingut, un cop més el dret a la privacitat, en particular la privacitat financera, va ser un dels principals esculls en les negociacions, sobretot del segon acord SWIFT. En aquest sentit van sorgir preocupacions a Europa sobre la possibilitat d'utilitzar les dades per a l'espionatge industrial (Clunan 2006: 581;

Wesseling i de Goede 2014: 8-15). No hi ha un consens sobre si el segon acord garanteix uns estàndards de protecció adequats a la legislació europea, però sí hi ha consens sobre que el segon acord ha millorat les garanties de protecció. Una millora que Ripoll atribueix a la participació del PE tan en l'*agenda-setting* com en les negociacions (Ripoll 2014: 580-582). La prevalença de la legislació estatunidenca en l'acord tal i com es desprèn dels articles 4 (5) i 4(8), també ha creat insatisfacció entre els europeus. Segons l'acord els ciutadans europeus encara han d'apel·lar als tribunals dels EUA en la majoria dels casos (Pfisterer 2010: 1187).

Pel que fa a la designació de persones i grups terroristes és necessari remarcar com els diferents interessos en política exterior han dificultat la convergència de les llistes per congelar bens. L'estira i arronsa entre els EUA i la UE per incloure Hezbollah a la llista de grups terroristes és un exemple paradigmàtic d'aquestes diferències, no només entre els dos actors sinó fins i tot entre els Estats membre de la UE.

Per últim, les revelacions d'Eduard Snowden sobre els programes de vigilància massiva de la NSA han suposat un nou escull per a la cooperació en la lluita contra el finançament del terrorisme ja que ha incrementat la desconfiança europea cap als serveis secrets estatunidencs (Wesseling i de Goede 2014: 18).

#### 4.3. Impacte en les polítiques de la UE

La cooperació amb els EUA en el TFTP ha suposat que per primer cop la UE s'hagi vist involucrada en la recopilació d'intel·ligència. Mentre que en el primer acord SWIFT eren els Estats membre els que feien d'interlocutors amb el departament del tresor dels EUA, el segon acord dona a Europol el poder d'avaluar les peticions de transferència de dades personals (MacKenzie 2010: 108).

D'altra banda, el PE va posar com a condició a l'acord la creació d'un sistema TFTP europeu equivalent (Acord UE-EUA, juliol 2010: article 11). L'objectiu seria evitar que un conjunt massiu de dades sigui enviat a tercers països i permetre el processament i

l'anàlisi de les dades europees en territori europeu. (MacKenzie 2011: 108) Segons la Comissió si s'estableix un sistema TFTP, aquest ha de ser necessari, proporcionat, efectiu i respectar els drets fonamentals. Al 2013 la Comissió va considerar que les opcions sobre la taula per fer aquest sistema no eren factibles i fins ara ha refusat presentar una proposta al respecte (Comunicació Comissió, 2013).

Per últim, els acords SWIFT tampoc van comportar l'aprovació d'una decisió per part de la Comissió sobre l'adequació de la protecció d'aquestes transferències. De la mateixa manera que en els acords PNR els legisladors europeus van considerar que els propis acord ja oferien un nivell adequat de protecció de dades (Manual FRA, 2014). A diferència del cas del PNR, teòricament la no aplicació de la directiva europea de privacitat es va produir sense el consentiment de la UE.

## 5. Conclusions

L'objectiu del present treball és respondre la següent pregunta: quin impacte ha tingut la cooperació antiterrorista UE-EUA en les polítiques antiterroristes de la UE? Així doncs, a partir de l'anàlisi fet es pot concloure que efectivament hi ha diverses repercussions de caire normatiu i de caire polític en les polítiques antiterroristes de la UE.

Tant la UE com els seus Estats membre han hagut de modificar les seves legislacions per tal d'adaptar-se a mesures adoptades pels EUA. Fins i tot, arrel de la cooperació han sorgit propostes legislatives de la UE que pretenen copiar (amb modificacions) polítiques impulsades unilateralment per Washington després de l'11S. No obstant, a dia d'avui, aquestes propostes no han aconseguit prou suport dels Estats membres ni de les institucions europees com per tirar endavant. Malgrat la cooperació no ha comportat canvis legislatius a la UE relatius a la protecció de dades personals, cal remarcar que els acords Europol-EUA, PNR i SWIFT del PNR són acords especials en el context legislatiu europeu sobre transferències de dades personals a tercers països. De fet, des del 2011 els EUA i la UE negocien un acord paraigües sobre protecció de dades per posar ordre al caos actual.

En el pla més polític, la cooperació i diàleg analitzats han impulsat l'espai JAI no només en la seva vessant interna sinó també externa. De fet, la majoria de la literatura acadèmica consultada coincideix en què és l'impacte més destacat. També es pot considerar una conseqüència política de la cooperació el debat que s'ha generat a la UE sobre els mètodes per lluitar contra el terrorisme, en especial el debat entorn a la seguretat i la privacitat.

Aquests impactes es poden explicar per diversos factors, principalment: la dinàmica de relació establerta entre tots dos actors, la intensificació de la cooperació en l'àmbit de seguretat i justícia i els canvis institucionals a la UE.

Les modificacions de legislació de la UE i les propostes legislatives noves influenciades pels EUA són fruit en gran part del domini estatunidenc i el rol reactiu de la UE en aquest diàleg i cooperació. La posició de poder dels EUA li ha permès tant marcar l'agenda com imposar condicions de cooperació no sempre favorables als interessos de la UE. La carta de Bush a Romano Prodi evidencia la posició de superioritat dels EUA: Europa havia de ser un aliat de suport als objectius estatunidencs. Un punt de partida que ha condicionat l'evolució de la cooperació en aquest àmbit i els seus resultats.

Per la seva banda la UE va adoptar un rol reactiu respecte les demandes dels EUA, especialment quan aquestes entraven en conflicte amb drets fonamentals europeus, com la protecció de dades o els drets dels sospitosos de terrorisme. Sens dubte la protecció de dades personals ha estat el punt més calent en tots els àmbits analitzats. La majoria de les demandes de Washington a Brussel·les per combatre el terrorisme internacional han comportat una cessió de dades personals de ciutadans europeus. Tot i les discrepàncies entre les institucions de la UE i entre els Estats membre sobre si aquesta cessió tenia garantida els estàndards de protecció de dades europeus, en general hi ha hagut una afany per part de la UE per aconseguir millors estàndards dels que garantien els EUA en primera instància. El debat sobre si efectivament s'ha guanyat aquesta batalla continua obert i, de fet, des de les filtracions d'Eduard Snowden al 2013, s'ha intensificat.

La intensificació de la cooperació en l'àmbit de seguretat i justícia es veu reflectit tant en la firma de més acords internacionals, com en la creació de nous mecanismes de diàleg com el PDBTS, la qual cosa ha comportat un impuls de l'àrea JAI, especialment en la seva vessant externa.

Els canvis institucionals han comportat modificacions en els mecanismes de diàleg i en les condicions de la cooperació entre tots dos actors. El cas del PNR i el de SWIFT són un bon exemple de com el major poder de decisió del PE en l'àmbit JAI després de la ratificació del Tractat de Lisboa ha obligat tant a les institucions de la UE, com als EUA ha incloure al Parlament en les negociacions. Tot i això, amb l'anàlisi realitzat és difícil

concloure si aquest canvi institucional ha permès a la UE defensar millor els seus interessos. Mentre que en el cas de l'acord SWIFT es pot veure una millora respecte a la protecció de dades personals, aquesta millora no es pot apreciar tan clarament amb l'últim acord del PNR. Per tant, caldria un anàlisi més específic sobre la intervenció del PE en el procés de cooperació per poder resoldre aquesta qüestió.



## BIBLIOGRAFIA

### Fonts doctrinals

- Archick, Kristin (2014) "US.-EU Cooperation Against Terrorism" *CSR report for Congress*. Disponible a: <http://fas.org/sgp/crs/row/RS22030.pdf> (accedit el 22 de febrer del 2015)
- Argomaniz, J. (2010). "El proceso de institucionalización de la política antiterrorista de la Unión Europea". *Revista CIDOB d'afers internacionals*, núm. 91, pàgs. 125–145.
- Argomaniz, J. (2009). "When the EU is the "Norm-taker": The Passenger Name Records Agreement and the EU's Internalization of US Border Security Norms. *Journal of European Integration*, núm. 31, pàgs.119–136.
- Baker-Beall, C. (2013). "The evolution of the European Union's "fight against terrorism" discourse: Constructing the terrorist "other." *Cooperation and Conflict*, vol. 49 (2), pàgs. 1–27.
- Bakowski, P i Voronova, S. (2015) "The proposes EU passenger name records (PNR) directive, briefing". *European Paliamentary Research Service*. PE 554.215
- Baldaccini, Anneliese (2008) "Counter-terrorism and the EU strategy for border security: framing suspects with biomètric documents and databases". *European Journal of Migration and Law*, vol. 10, pàgs. 31-49
- Beck, C i Miner, E. (2013) "Who gets designated a terrorist and why?". *Social Forces*, vol.91, núm.3, pàgs. 837-872
- Bulloch, David (2011) "Tracking terrorist finances: the "SWIFT program and the american anti-terrorist finance regime". *Amsterdam Law Forum*, vol. 3, núm. 4, pàgs 74-101
- Bossong, Raphael (2012) "The fight against international terrorism" a Kaunert, Léonard, Pawlak (eds) *European Homeland Security: a European strategy in the making?*, Londres: Routledge

- Clunan, Anne. (2006) "The fight against terrorist financing". *Political Science Quarterly*, vol 121, núm. 4, pàgs. 569-596
- Dubois, D. (2002). "The Attacks of 11 September: EU-US Cooperation Against Terrorism in the Field of Justice and Home Affairs". *European Foreign Affairs Review* núm.7 pàgs. 317-335
- Dumitriu, E. (2004). "The E.U.'s Definition of Terrorism: The Council Framework Decision on Combating Terrorism". *German Law Journal* vol. 5 (5) pàgs. 585-602
- Eckes, Christina. (2014) "External Relations Law: How the Outside Shapes the Inside" a Acosta i Murphy (eds.) *EU Security and Justice Law: After Lisbon and Stockholm*, Oxford: Hart
- Gilgannon, Stuart. (2006). "Striking a secure balance: participation of EU membre states in the US Visa Waiver Progra". *Currents: International Trade Law Journal*, núm. 45
- Gruszczak, A. i Rakowski, P. (2012). "The External Dimension of EU Intelligence Cooperation : in Search of Euro-Atlantic Synergies" *Internal Security*, núm. 4(2), pàgs. 7-32
- Heng,Y i McDonagh, K. (2008) "The other war on terror revealed:global governmentality and the financial action task force's campaign against terrorist financing". *Review of International Studies*, vol 34, núm. 3, pàgs 553-573
- Jackson, Richard. (2011) "Culture, identity and hegemony: Continuity and (the lack of) change in US counterterrorism". *International Politics*, vol. 48, 2/3, pàgs. 390-411
- Kaunert, C. (2009). "The external dimension of EU counter-terrorism relations: Competences, interests, and institutions". *Terrorism and Political Violence*, vol. 22 (1), pàgs 41-61
- Kierkegaard, Sylvia. (2011) "US war on terror EU SWIFT(ly) signs blank cheque on EU data". *Computer Law & Security Review*, vol. 27, pàgs. 451-464

- MacKenzie, Alex (2012) "The external dimension of European homeland security" a Kaunert, Léonard, Pawlak (eds) *European Homeland Security: a European strategy in the making?*, Londres: Routledge
- Newman, A (2011) "Transatlantic flight fights: multi-level governance, actor entrepreneurship and international anti-terrorism cooperation". *Review of International Political Economy*, vol. 18, 4, pàgs. 481-505
- Papa, Paola (2013) "US and EU strategies for maritime transport security: A comparative perspective". *Transport Policy*, vol. 28, pàgs. 75-85
- Perl, Raphael (2007) "International Terrorism: Threat, Policy, and Response" *CSR report for Congress*. Disponible a: <http://fas.org/sgp/crs/row/RS22030.pdf> (accedit el 25 abril del 2015)
- Pfisterer, Valentin (2012) "PNR in 2011: Recalling ten years of transatlantic cooperation in PNR information Management". *The University of Miami National Security and Armed Conflict Law Review*. Núm. 111, pàgs. 110-131
- Rees, Wyn. (2011). "EU-US Cooperation on counter-terrorism and the internationalization of law enforcement", a Cremona, Monar, Poli (eds) *The External Dimension of the European Union's Area of Freedom, Security and Justice*. Brussel·les: College of Europe
- Ripoll, Ariadna (2014) "The role of the European Parliament in international negotiations after Lisbon", *Journal of European Public Policy*, núm. 21, vol. 4, pàgs 568-586
- Schinkel, W. (2009). "On the concept of terrorism". *Contemporary Political Theory*, vol 8, 2, pàgs. 176–198.
- Wesseling, M i de Goede, M (2014) "Evaluation of EU measures to combat terrorist financing". *Policy Department C: Citizens' rights and constitutional Affairs*. PE509.978. Disponible a: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/509978/IPOL-LIBE\\_NT\(2014\)509978\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/note/join/2014/509978/IPOL-LIBE_NT(2014)509978_EN.pdf)

Young, Reuven. (2006). "Defining terrorism: the evolution of the terrorism as a legal concept in international law and its influence on definitions in domestic legislation". *Boston College International and Comparative Law Review*, vol. 29, 23, pàgs. 23-103.

### **Fonts documentals**

Agència dels Drets Fonamentals de la UE (FRA). (2014). "Manual de legislación europea en materia de protección de datos". Disponible a: <http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra-2014-handbook-data-protection-es.pdf> (accedit el 25 de juny del 2015)

Consell Europeu. (1999). *Conclusiones de la Presidencia*. Consejo Europeo de Tampere, 15-16 d'octubre.

—— (2001) *Conclusiones i Plan de acción de la Reunión extraordinaria del Consejo Europeo del 21 de setiembre*. SN140/01

—— (2002) *Decisión 2002/187/JAI del Consejo, del 28 de febrero del 2002, por la que se crea Eurojust para reforzar la lucha contra las formas graves de delincuencia*. DOUE L63

Consell de la Unió Europea (2008). *Decisión Marco 2008/919/Jai del Consejo de 28 de noviembre del 2008 por la que se modifica la Decisión Marco 2002/475/JAI sobre la lucha contra el terrorismo*. DOUE L 330/21

Comissió Europea (2004) "European Commission US/Custom Talks on PNR Transmission Brussels, 17/14 february, Joint Statement". Disponible a: [http://ec.europa.eu/transport/modes/air/doc/security\\_2003\\_02\\_17\\_pnr\\_joint\\_declaration.pdf](http://ec.europa.eu/transport/modes/air/doc/security_2003_02_17_pnr_joint_declaration.pdf) (accedit el 16 de juny del 2015)

—— (2006) "Review of the Framework for Relations between the European Union and the United States. An independent study". Disponible a: <http://www.statewatch.org/news/2007/dec/eu-us-relations-study.pdf> (accedit el 20 març del 2015)

- (2006) “Container Security Initiative”. *Barrier fiches result*. Disponible a: [http://madb.europa.eu/madb/barriers\\_details.htm?barrier\\_id=060106&version=4](http://madb.europa.eu/madb/barriers_details.htm?barrier_id=060106&version=4) (accedit 10 de maig del 2015)
- (2012) “Customs: EU and USA agree to recognise each other's "trusted traders"”, Comunicat de premsa. Disponible a: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-12-449\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-449_en.htm) (accedit 10 de maig del 2015)
- (2013) “Annual Analyses of the EU air transport market 2012”.
- (2013) “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: A European terrorist finance tracking system” Disponible a: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131127\\_tfts\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/news/news/docs/20131127_tfts_en.pdf) (accedit 12 de juny del 2015)
- Comunitat Europea-Estats Units d'Amèrica. (2004) “Acuerdo entre la Comunidad Europea y los Estados Unidos de América sobre la intensificación y la ampliación del Acuerdo sobre la cooperación y la asistencia mutua en materia aduanera para incluir la cooperación en la seguridad de los contenedores y cuestiones relacionadas”, DOUE L304/34
- Europol-Estats Units d'Amèrica (2001) “Agreement between the United States of America and the European Police Office”, disponible a: <https://www.europol.europa.eu/content/agreement-between-united-states-america-and-european-police-office> (accedit el 20 maig del 2015)
- ( 2002) “Supplemental Agreement between the Europol Police Office and the United States of America on the exchange of personal data and related information”, disponible a: [https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/supplemental\\_agreement\\_between\\_europol\\_and\\_the\\_usa\\_on\\_exchange\\_of\\_personal\\_data\\_and\\_related\\_information.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/flags/supplemental_agreement_between_europol_and_the_usa_on_exchange_of_personal_data_and_related_information.pdf) (accedit el 20 maig del 2015)
- EuroWire (2011). “In process: The US-EU Passenger Name Records (PNR) Agreement”. Disponible a : <http://www.bfna.org/publication/eurowire-december-2011> (accedit 25 abril 2015)

Foster, James J. Carta a Romano Prodi. 16 d'octubre del 2001. Disponible a: <http://www.statewatch.org/news/2001/nov/06Ausalet.htm> (accedit 15 abril 2015)

Parlament Europeu (2013). “Resolución 2013/2831 del Parlamento Europeo del 23 de octubre del 2013 sobre la suspensión del acuerdo TFTP como resultado de la vigilancia de la Agencia Nacional de Seguridad de los EUA”.

Unió Europea-Estats Units d'Amèrica. (2001) “Declaración ministerial conjunta UE-EUA sobre la lluita contra el terrorisme del 20 de setembre del 2001”. Disponible a: [http://www.consilium.europa.eu/lv/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/12109.en1.html](http://www.consilium.europa.eu/lv/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/12109.en1.html) (accedit el 19 maig del 2015)

—— (2003) “Acuerdo de extradición entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América”, DOUE L 181/27

—— (2003) “Acuerdo de asistencia judicial entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América”, DOUE L 181/34

—— (2006) “Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de pasajeros (PNR) por la compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos ”, DOUE L 298/29

—— (2007) “Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de pasajeros por la compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos”, DOUE L 204/18

—— (2009) “Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo”, DOUE L 8/11

—— (2010) “Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y transferencia de datos de mensajería financiera de la Unión Europea a los Estados Unidos a efectos del Programa de Seguimiento de la Financiación del Terrorismo”, DOUE L 195/5

—— (2011) “Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de datos del registro de nombres de pasajeros por la compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos ”, DOUE L 215/5

UNCTAD (2012) “Review of maritime transport”. Disponible a:  
<http://trid.trb.org/view.aspx?id=1238887>

U.S. Customs and Border Protection (2011) “Container Security initiative in summary”.  
Disponible a:  
[http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi\\_brochure\\_2011\\_3.pdf](http://www.cbp.gov/sites/default/files/documents/csi_brochure_2011_3.pdf)  
(accedit10 de maig del 2015)

### **Bases de dades**

Treaty Office Database, Web del SEAE. Accessible a:  
<http://ec.europa.eu/world/agreements/Login.do?message=SessionExpired>



Universitat Autònoma de Barcelona  
Edifici E1  
08193 Bellaterrqa (Barcelona) Espanya  
Tel. 93 581 20 16  
Fax 93 581 30 63  
web: [www.iuee.eu](http://www.iuee.eu)  
correu electrònic: [iuee@uab.cat](mailto:iuee@uab.cat)